

Montevideo, 3 de enero de 2020.-

Sres. Directores de

**GRUPO VÍA CENTRAL S.A.**

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, con la finalidad de evacuar la consulta que me hiciera el honor de formular oportunamente el Dr. Leandro IGLESIAS, en nombre de "GRUPO VÍA CENTRAL S.A."

Los temas que se deben analizar en la consulta, que se me ha realizado vía correo electrónico con fecha 20 de diciembre de 2019, son los siguientes:

- 1.- Instrumento de iniciativa popular. Breve comentario del instrumento y procedimiento.
- 2.- Competencia local y/o departamental para regular la materia ferroviaria.
- 3.- Rol de la Corte Electoral.

#### **I.- EL INSTITUTO DE LA INICIATIVA POPULAR**

**1.- La iniciativa popular en materia departamental y local.** En la Constitución de la República, se consagran dos institutos de gobierno directo, que son el *referéndum* y la *iniciativa popular*, tanto a nivel nacional, como a nivel departamental y local. A nivel nacional, estos dos institutos de gobierno directo fueron incorporados por la Constitución uruguaya de 1967, en el art. 79 inciso segundo, cometiéndose a la ley su reglamentación. El recurso de referéndum ha sido reglamentado por los arts. 41 a 65 de la Ley N° 16.017 de fecha 20 de enero de 1989, modificada por la Ley N° 17.244 de fecha 30 de junio de 2000. La iniciativa popular a nivel nacional no ha sido aún reglamentada.

En cambio, a nivel departamental se previó el instituto del *referéndum* en la Constitución de 1934, habiendo previsto el art. 265 que la ley por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara podía instituir el referéndum en materia municipal. Esta disposición se mantuvo sin modificaciones en la Constitución uruguaya de 1942. En la Constitución de 1952, se introdujo una modificación, que se mantiene en la Constitución de la República vigente de 1967, por la que se estableció que: *“La ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, reglamentará el referéndum con recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales.”*

En lo que se refiere a la *iniciativa popular*, corresponde señalar que la Constitución de 1918 disponía en el art. 141, que el veinticinco por ciento de los inscriptos en una localidad, tenía la facultad de tomar iniciativas sobre asuntos de interés local. A su vez, el art. 266 de la Constitución de 1934 introdujo una modificación en la iniciativa popular en materia local, prescribiendo que el quince por ciento de los inscriptos residentes en una localidad tenía el derecho de iniciativa ante su respectiva Junta en asuntos de su jurisdicción. Esta disposición se mantuvo sin modificaciones en el art. 263 de la Constitución uruguaya de 1942. La Constitución uruguaya de 1952, en texto que se mantiene vigente con la Constitución de 1967, dispuso en el art. 305, la iniciativa popular local del quince por ciento de los inscriptos residentes en una localidad o circunscripción que determine la ley.

2.- El art. 79 de la Ley Orgánica Municipal N° 9.515. Estando en vigencia la Constitución uruguaya de 1934, se aprobó la llamada Ley Orgánica Municipal, que es la Ley N° 9.515 de fecha 28 de octubre de 1935, que sigue siendo hoy en día la norma básica y fundamental en esa materia. En la Sección X regula la Iniciativa popular, previéndose en el art. 78 que: *“El quince por ciento de los inscriptos residentes en una localidad, tendrá el derecho de iniciativa ante su respectiva Junta en asuntos de dicha jurisdicción”*. Esta disposición se ajustaba estrictamente a lo

que disponía el art. 266 de la Constitución, que es el actual art. 305 de la Constitución de la República vigente, con algunas pequeñas modificaciones.

En cambio, el art. 79 de la Ley N° 9.515 de fecha 28 de octubre de 1935, prescribió lo siguiente:

***“Art. 79.- El mismo porcentaje de inscriptos residentes en un Departamento, tendrá igual derecho de iniciativa ante la respectiva Junta Departamental.***

***Esta deberá pronunciarse dentro de los sesenta días de recibida la iniciativa, y, en caso de resolución negativa, lo hará saber al Intendente a fin de que proceda de conformidad con lo dispuesto por el art. 76.***

***Procederá también así el Intendente, en caso de que vencido el término a que se refiere el inciso anterior, la Junta no hubiere adoptado resolución, bastando al efecto el requerimiento de cualquiera de los firmantes de la iniciativa que acredite en forma los extremos correspondientes.”***

Quiere decir, que el legislador en el año 1935 creó el instituto de la iniciativa popular departamental, pese a que la Constitución de 1934 había consagrado únicamente la iniciativa popular local. Y, además, la Ley Orgánica Municipal en el art. 79 le da ciertos efectos a la iniciativa popular departamental, porque en caso de que la Junta Departamental no se pronuncie dentro de los sesenta días de recibida la iniciativa o en caso de que adopte una resolución negativa a la iniciativa, entonces debe convocarse a un referéndum entre los ciudadanos del Departamento en que se formuló la iniciativa popular, de conformidad con lo dispuesto por el art. 76 de la Ley N° 9.515.

Sobre este tema, Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA en su obra clásica “La Constitución Nacional”, consideró que el art. 79 de la Ley Orgánica Municipal es inconstitucional, porque el legislador se excedió al consagrar un instituto, como la iniciativa popular departamental, que no estaba consagrada por la Constitución de 1934. Sobre el particular, enseña el Profesor Emérito JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA lo siguiente:

*Estudio Jurídico*  
*Dr. Ruben Correa Freitas*  
*Abogado*

*“Observen bien que el legislador ordinario ha comprendido claramente que el derecho de iniciativa popular en asuntos de interés general del Departamento no estaba consagrado por la Constitución, al punto que destinó dos artículos a tratar de una y de otra materia: el primero, transcripción del texto constitucional; el segundo, aditamento a lo dispuesto por la Constitución.*

*“Cabe entonces que nos preguntemos si estaba habilitado el legislador ordinario para crear, por disposición de la ley ordinaria, el derecho de iniciativa popular en materia de interés departamental, o si esto supone una extralimitación respecto de lo que establece el texto constitucional.*

*“No me cabe duda de que la voluntad del constituyente fue restringir el alcance del derecho de iniciativa popular consagrado por la Constitución de 1918. El legislador ordinario, al dictar la Ley Orgánica Municipal de 1935, no pudo restablecer en su antigua dimensión este derecho de iniciativa, mediante el agregado de un texto como el que se contiene hoy en el art. 79 de la Ley Orgánica. Por consiguiente, pienso que siendo absolutamente fiel a la Constitución, el Legislador ordinario debió limitarse a reconocer este derecho de iniciativa en los mismos términos en los que la Constitución lo consagra y que, por consiguiente, es inconstitucional la disposición contenida en el art. 79 de la Ley orgánica.”<sup>1</sup>*

En el año 1951, cuando en la Cámara de Representantes se discutió la Reforma Constitucional de lo que fue posteriormente la Constitución uruguaya de 1952, en la que se incorporó por primera vez en nuestro ordenamiento constitucional el derecho de iniciativa popular en materia departamental, en el art. 304 inciso segundo, el Representante Nacional don Renán RODRÍGUEZ en la Comisión Especial de Reforma Constitucional (conocida vulgarmente como la “Comisión de los Veinticinco”), en la sesión del día 30 de agosto de 1951, sostuvo la inconstitucionalidad del art. 79 de la Ley N° 9.515, expresando lo siguiente:

---

<sup>1</sup> JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino, “La Constitución Nacional”, Ed. Medina, Mdeo., s/f, Tomo IX, 2, págs. 156-157.

**Estudio Jurídico**  
**Dr. Ruben Correa Freitas**  
**Abogado**

*“SEÑOR RODRIGUEZ.- Hay además otro problema, porque la iniciativa en materia departamental está establecida actualmente por la Ley de Gobiernos Departamentales. Siempre me pareció que esa disposición de la Ley de Gobiernos Departamentales era francamente inconstitucional. En la Constitución de la República sólo se había establecido la iniciativa en materia local, es decir, referida a las juntas locales, a la jurisdicción de las juntas locales. El legislador del año 35 extendió esa facultad de iniciativa a todo el ámbito departamental. En el proyecto entonces, se autoriza a la ley a establecer la iniciativa tal como está ahora en la Ley de Gobiernos Departamentales.”<sup>2</sup>*

Corresponde aclarar que lo que dispuso la Constitución de 1952 en el art. 304 inciso segundo, en texto igual al vigente de la Constitución de 1967, es una facultad discrecional del Legislador para instituir el instituto de la iniciativa en materia departamental, en los siguientes términos:

***“También podrá la ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, instituir y reglamentar la iniciativa popular en materia de Gobierno Departamental.”***

El Profesor Agregado de Derecho Constitucional, Dr. Enrique ESTRÁZULAS, en el curso que dictó Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA sobre la Constitución de 1952, al analizar el art. 305 de la Constitución de 1952 también sostuvo la tesis de la inconstitucionalidad del art. 79 de la Ley N° 9.515, en los siguientes términos:

*“El artículo 305. Respecto a la iniciativa popular, el Constituyente actual modifica el sistema anterior. En la Constitución anterior se reducía el ámbito del ejercicio de este derecho de iniciativa al ámbito local, es decir, a la jurisdicción propia de las Juntas Locales. Pero en materia departamental, el Constituyente no preveía el funcionamiento de ese derecho de iniciativa. Sin embargo, en la Ley Orgánica Municipal del año 1935, el Legislador no solamente se limitó a reglamentar el derecho de iniciativa dentro de la jurisdicción de la Junta Local, sino que instituyó el*

---

<sup>2</sup> “Reforma Constitucional de 1951”, Imprenta Nacional, Mdeo., 1952, Tomo I, pág. 136.

derecho de iniciativa en el ámbito de todo el departamento. Y además, en los artículos 78 y 79 de la citada Ley, combinaba la iniciativa con el referéndum popular.

Se dijo al tratar este punto en la Cámara de Representantes, por el miembro informante señor Renán Rodríguez, que era absolutamente inconstitucional esta disposición de la Ley de 1935, que ampliaba la iniciativa popular al ámbito del departamento.

Nos parece claro que es así, dados los términos de la Constitución anterior, que alude al derecho de iniciativa dentro de la jurisdicción de las Juntas. Es decir, que el Constituyente anterior solamente para el ámbito local aceptaba el derecho de iniciativa.”<sup>3</sup>

Por su parte, RISSO FERRAND ha sostenido en un artículo publicado en el diario “El País” de fecha 18 de junio de 1993: “el art. 79 de la Ley de 1935 está derogado, por lo que en la actualidad es imposible ejercer la iniciativa popular en materia del Gobierno Departamental (referida a competencias de la Junta Departamental o del Intendente). De todas formas, nada impedirá al Parlamento que, en el futuro, reglamente la materia en forma similar o diversa al artículo legal hoy derogado.”<sup>4</sup>

Fulvio GUTIÉRREZ se inclina por la misma tesis, afirmando “que el art. 79 de la Ley Nº 9.515 quedó derogado al entrar en vigencia la Constitución de 1942, y sólo podrá recobrar su vigencia si un texto expreso, constitucional o legal, así lo establece.”<sup>5</sup>

La tesis contraria, en el sentido de que está vigente el art. 79 de la Ley Orgánica Municipal de 1935, ha sido defendida entre otros por PRAT, MARTINS, AGUIRRE RAMÍREZ y KORZENIAK.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino, “La Constitución de 1952”, Ed. Cámara de Senadores, Mdeo., 1995, págs. 589-590.

<sup>4</sup> GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, Fulvio A., “Gobierno Departamental”, F.C.U., Mdeo., 2004, págs. 67-68.

<sup>5</sup> GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, Fulvio A., Ob. cit., pág. 68.

<sup>6</sup> PRAT, Julio A., “Derecho Administrativo”, Acali Editorial, Mdeo., 1982, Tomo 5, Vol. 2, págs. 108-109; MARTINS, Daniel Hugo, “El Gobierno y la Administración de los Departamentos”, Mdeo., 2006, segunda edición,

**Estudio Jurídico**  
**Dr. Ruben Correa Freitas**  
**Abogado**

El ex Profesor de Derecho Administrativo Julio PRAT afirmó: “Obsérvese que regulada por la Constitución de 1952 la iniciativa departamental y la local, desaparece el problema de constitucionalidad planteado por la ley de 1935 con relación a las Constituciones de 1934 y 1942.”<sup>7</sup>

El ex Profesor de Derecho Administrativo Daniel Hugo MARTINS sostiene lo siguiente: “En caso que se considerara que la Ley Orgánica Municipal habría sido derogada por las constituciones posteriores, igualmente corresponde aplicarla, por cuanto el art. 332 expresa: ‘Los preceptos de la presente Constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas’.”<sup>8</sup>

El Profesor Emérito de Derecho Constitucional Dr. José KORZENIAK, afirma que a su juicio el citado art. 79 de la Ley N° 9515 está vigente, por el siguiente argumento: “Se ha sostenido -en posición que no compartimos- que estas disposiciones de la ley 9.515 fueron derogadas por la Constitución de 1942, que no contenía la referencia a la iniciativa popular departamental. Pensamos que el citado art. 305 -a pesar de que utiliza el vocablo “instituir” junto con “reglamentar”- igualmente valida la solución legal de los arts. 78 y 79 de la Ley Orgánica Municipal.”

<sup>9</sup> Con respecto a que la norma del art. 79 de la Ley N° 9.515 fue derogada por la Constitución de 1942 y que la Constitución de 1952 no le dio vigencia nuevamente, KORZENIAK ha expresado: “Yo creo que hoy en día esa tesis no se sostiene, porque, en realidad, los antecedentes de este inciso en 1952 demuestran -lo dijo Washington Beltrán expresamente, por lo menos lo dijo allí- que lo que se quiso fue

---

Tomo II, págs. 405-408; “Constitución de la República Oriental del Uruguay”, Ed. La Ley Uruguay, Mdeo., 2014, Tomo I, págs. 748-751.

<sup>7</sup> PRAT, Julio A., Ob. cit., pág. 109.

<sup>8</sup> MARTINS, Daniel Hugo, “El Gobierno y la Administración ...” cit., págs. 407-408; “Constitución de la República ...” cit., pág. 751.

<sup>9</sup> KORZENIAK, José, “Primer Curso de Derecho Público – Derecho Constitucional”, F.C.U., Mdeo., 2006, tercera edición, pág. 441, en nota al pie de página N° 34.

*constitucionalizar una solución que ya estaba en la ley y como era discutible si era constitucional o no, se quiso validar.”<sup>10</sup>*

El ex Vicepresidente de la República Dr. Gonzalo AGUIRRE RAMÍREZ al analizar el problema de la iniciativa popular departamental prevista en el art. 304 de la Constitución de la República y si está vigente o no el art. 79 de la Ley Orgánica Municipal, ha expresado: *“Yo creo que el sentido de la disposición es que por ley puede establecerse el principio o el instituto de la iniciativa popular en materia de Gobierno Departamental. Y no va contra el espíritu de la disposición el hecho de que una ley vigente -y que no era pienso yo inconstitucional, o podría discutirse eso en el momento en que fue sancionada- no colide frontalmente con esta disposición, sino que por el contrario está de acuerdo con su espíritu. Para mí el artículo 79 de la Ley Orgánica Departamental está vigente.”<sup>11</sup>*

**3.- La derogación del art. 79 de la Ley N° 9.515.** Analizadas las posturas doctrinales sobre si el art. 79 de la Ley Orgánica Municipal está o no vigente, corresponde que exprese mi opinión al respecto.

a).- En primer lugar, considero que el art. 79 de la Ley N° 9.515 de fecha 28 de octubre de 1935, es claramente violatorio de la Constitución uruguaya de 1934, porque la misma consagraba sólo el derecho de iniciativa popular a nivel local en el art. 266, y no preveía el derecho de iniciativa popular a nivel departamental. Más aún cuando la Ley N° 9.515 estableció un procedimiento especial que culmina en un referéndum popular a nivel departamental si la Junta Departamental rechaza la iniciativa popular o si no se pronuncia dentro del plazo de sesenta días de presentada la iniciativa. Esa fue la opinión de Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, de Enrique ESTRÁZULAS y del Representante Nacional Renán RODRÍGUEZ cuando se discutió la Reforma Constitucional en 1951.

---

<sup>10</sup> MARTINS, Daniel Hugo, *“El Gobierno y la Administración ...”*, cit., pág. 407; *“Constitución de la República ...”*, cit., pág. 751.

<sup>11</sup> MARTINS, Daniel Hugo, *“El Gobierno y la Administración ...”* cit., pág. 407; *“Constitución de la República ...”* cit., pág. 750.

b).- En segundo lugar, la Constitución uruguaya de 1942 mantuvo inalterado el texto de la Constitución de 1934 en esta materia, por lo que una vez que entró en vigencia, se produjo la derogación por oposición superviniente del art. 79 de la Ley N° 9.515, en función de lo dispuesto por el art. 279 de la Constitución, que con variantes de redacción es el actual artículo 329 de la Constitución de la República vigente. El art. 279 de la Constitución de 1942, reza: "***Se declaran en su fuerza y vigor las Leyes que hasta aquí han regido en todas las materias y puntos que directa o indirectamente no se opongan a esta Constitución ni a las Leyes que expida el Cuerpo Legislativo.***" Ningún artículo de la Constitución de 1942 convalidó el art. 79 de la Ley Orgánica Municipal, por lo que se produjo la derogación por oposición superviniente de una norma de mayor jerarquía, que es la Constitución de la República, con una norma de menor valor y fuerza, que es el art. 79 de la Ley N° 9.515.

c).- En tercer lugar, la Constitución uruguaya de 1952 previó por primera vez, en el art. 304 inciso segundo, el instituto de la iniciativa popular a nivel departamental, cometiendo a la ley su creación y reglamentación. Pero ninguna norma de la Constitución de 1952 convalidó el art. 79 de la Ley N° 9.515, por lo que no es posible sostener desde el punto de vista jurídico, que haya renacido una norma legal que había sido derogada por una Constitución anterior, como fue la Constitución de 1942. No comparto la afirmación que se ha hecho, en el sentido de que la Constitución de 1952 vino a constitucionalizar el derecho de iniciativa popular departamental. El constituyente de 1951 lo que hizo fue cometer al Legislador instituir y reglamentar el derecho de iniciativa popular a nivel del Gobierno Departamental, pero no consagró directamente el derecho de iniciativa popular departamental.

d).- En cuarto lugar, la Constitución de 1967 y sus reformas parciales de 1984, 1989, 1997 y 2004, mantuvieron el texto de la Constitución uruguaya de 1952, por lo que el art. 79 de la Ley N° 9.515 no ha recobrado vigencia en función de una norma constitucional o una norma legal sancionada con posterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1952.

*Estudio Jurídico*  
*Dr. Ruben Correa Freitas*  
*Abogado*

e).- En quinto lugar, tal como lo he afirmado anteriormente, acá no nos encontramos con un problema de inconstitucionalidad, sino ante un problema de derogación de una norma legal por una Constitución posterior. En efecto, la inconstitucionalidad tiene que ver con una ley que haya sido sancionada en violación de la forma o del contenido con la Constitución vigente. En cambio, si la Constitución vigente (por ejemplo, la Constitución de 1942) se opone a una ley sancionada con anterioridad a su entrada en vigencia, por razones de contenido (el art. 79 de la Ley N° 9.515 de fecha 28 de octubre de 1935), entonces se opera una derogación por imperio de lo dispuesto en el art. 279 de la Constitución de 1942 (hoy art. 329 de la Constitución de la República).<sup>12</sup>

f).- En sexto lugar, la declaración de que el art. 79 de la Ley N° 9.515 de fecha 28 de octubre de 1935, ha sido derogado por oposición superviniente, conforme a lo previsto por el art. 279 de la Constitución de 1942 (art. 329 de la Constitución de la República vigente), puede ser hecha por cualquier órgano del Estado, en este caso puede ser hecha por la Corte Electoral en el ejercicio de la función jurisdiccional que la Constitución le asigna en el art. 322. Esta es la diferencia esencial con el instituto de la declaración de inconstitucionalidad de los actos legislativos, que es de competencia originaria y exclusiva de la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con lo previsto por el art. 257 de la Constitución de la República.

**4.- El art. 16 de la Ley N° 19.272 de 18 de setiembre de 2014.** La Ley N° 19.272 de fecha 18 de setiembre de 2014, llamada de "Descentralización política y participación ciudadana", sustituyó a la Ley N° 15.657 de fecha 13 de setiembre de 2009. El art. 16 de la Ley N° 19.272 prescribe:

*"El 15% (quince por ciento) de los ciudadanos inscriptos en una localidad o circunscripción tendrá el derecho de iniciativa ante el Gobierno Departamental en los*

---

<sup>12</sup> CORREA FREITAS, Ruben, "Derecho Constitucional Contemporáneo", F.C.U., Mdeo., 2019, sexta edición, Tomo I, N° 111, págs. 234-235. Véase también CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, "Oposición superviniente: derogación o inconstitucionalidad", Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, Tomo 55, pág. 157 y sigts.; JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino, "La Constitución Nacional", Tomo X, pág. 177 y sigts.

*asuntos de su competencia, incluida la iniciativa para constituirse en Municipio. Las firmas serán presentadas ante la Junta Departamental y posteriormente enviadas por ésta a la Corte Electoral para su validación.*

*“En este caso la Junta Departamental, previa opinión preceptiva del Intendente, emitida dentro de los sesenta días de validada la iniciativa, podrá disponer la creación del Municipio respectivo, aunque se trate de una población de menos de 2.000 habitantes. Transcurrido dicho plazo, la Junta Departamental resolverá sobre la creación del Municipio por una mayoría especial de dos tercios de sus integrantes.*

*“Sin perjuicio de lo previsto en el inciso anterior, la Junta Departamental, por igual mayoría, podrá disponer la creación de un Municipio, requiriéndose también en este caso, la opinión previa preceptiva del Intendente.”*

Este art. 16 de la Ley N° 19.272, regula la iniciativa popular departamental, pero sólo establece el procedimiento a seguir ante una iniciativa popular cuando se trata de la creación de un Municipio, pero no en los demás casos. Si se trata de la iniciativa para la creación de un Municipio, entonces se requiere recabar la opinión previa y preceptiva del Intendente, luego de lo cual se prevé la potestad de la Junta Departamental para crear el Municipio. Pero a diferencia de lo que establecía el derogado art. 79 de la Ley N° 9.515, el art. 16 de la Ley N° 19.272 no establece instituto del referéndum ante el vencimiento de los plazos, ni ante la resolución negativa por parte de la Junta Departamental.

En otros términos, presentada una iniciativa popular a nivel departamental sobre un asunto de competencia del Gobierno Departamental, se deben remitir las firmas para su validación por parte de la Corte Electoral. Una vez validadas las firmas, si no se trata de la creación de un Municipio, el art. 16 de la Ley N° 19.272 de 18 de setiembre de 2014 no establece ningún procedimiento a seguir, por lo que la iniciativa popular puede agotarse en sí misma, sin que la Junta Departamental se pronuncie en definitiva, ni que haya que convocar a la ciudadanía del Departamento para que se pronuncia en un referéndum sobre la iniciativa propuesta.

## II.- MATERIA NACIONAL O DEPARTAMENTAL

**5.- Competencia local y/o departamental para regular la materia ferroviaria.** En la consulta se plantea la cuestión de si la materia ferroviaria puede ser objeto de la regulación por parte de los Gobiernos Departamentales o eventualmente por parte de los Municipios. En otros términos, se puede plantear la cuestión de si es materia departamental, o si es materia municipal, lo relacionado con el transporte ferroviario y las vías férreas.

Lo primero que corresponde afirmar es que la materia ferroviaria es de competencia nacional, atribuida por Ley al Ente Autónomo "Administración de Ferrocarriles del Estado", AFE, que fue creado por la Ley N° 11.859 de fecha 19 de setiembre de 1952, con el cometido de realizar el transporte de pasajeros y carga por vías férreas. La Carta Orgánica de AFE fue aprobada por el Decreto-Ley N° 14.396 de fecha 1° de julio de 1975. Ambas disposiciones legales le asignaron a AFE la exclusividad en la prestación del servicio de transporte ferroviario, pudiendo contratar con terceros las prestaciones de carácter accesorio. Posteriormente, el art. 752 de la Ley N° 16.736 de fecha 5 de enero de 1996, habilitó realizar concesiones para la prestación de servicios ferroviarios. Posteriormente, el art. 21 de la Ley N° 17.243 de fecha 29 de junio de 2000, facultó al Poder Ejecutivo para autorizar la utilización de las vías férreas por parte de empresas, debiendo pagar un peaje.

En lo que se refiere a las vías férreas, debe afirmarse que según el art. 3° literal C) de la Carta Orgánica de AFE, aprobada por el Decreto-Ley N° 14.396, le compete a dicho Ente Autónomo construir, modificar y conservar sus líneas férreas, por lo que las mismas pertenecen al dominio fiscal de AFE. Con la llamada "Megaconcesión Ferroviaria", de fecha 29 de junio de 2007, se celebró un contrato de concesión de obra pública para la construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria entre el Ente Autónomo AFE y la Corporación Nacional para el Desarrollo.

El llamado "Proyecto Ferrocarril Central" que impulsa el Poder Ejecutivo para la construcción de 273 kilómetros de vías férreas entre Montevideo y Paso de los Toros, comprende los Departamentos de Montevideo, Canelones, Florida, Durazno y Tacuarembó, tratándose de un Proyecto del ámbito nacional, por lo que queda excluida la jurisdicción de los Gobiernos Departamentales.

Más aún, los Intendentes de los Departamentos que abarca el "Proyecto Ferrocarril Central", dieron aprobación expresa por notas y resoluciones comunicadas a principios de 2019, evitando con ello la incompatibilidad entre el ordenamiento territorial nacional y el ordenamiento territorial departamental.

Con respecto al problema de la competencia nacional, departamental y municipal, corresponde delimitar en primer lugar el concepto de competencia para, en segundo lugar, estudiar los elementos que determinan la competencia.

Sobre el particular, SAYAGUÉS LASO enseña que la competencia puede definirse "*como la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos*", siendo un concepto de Derecho Público equivalente a la capacidad de las personas físicas en el Derecho Privado.<sup>13</sup> Según el destacado Profesor de Derecho Administrativo citado, los elementos de la competencia son tres: a) el territorio; b) la materia; c) los poderes jurídicos.

a).- El primer elemento de la competencia, que es el *territorio*, puede definirse como el ámbito espacial en el que las entidades estatales ejercen sus cometidos. Así, por ejemplo, el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados tienen competencia nacional, esto es, en todo el territorio de la República; mientras que los Gobiernos Departamentales ejercen su competencia dentro del territorio de su respectivo Departamento.

b).- Con respecto al segundo elemento de la competencia, es decir la *materia*, son las actividades o tareas que el Derecho objetivo pone a cargo de las entidades estatales, lo que constituye los cometidos estatales de cada uno de los

---

<sup>13</sup> SAYAGUÉS LASO, Enrique, "*Tratado de Derecho Administrativo*", F.C.U., Mdeo., 2010, 9ª edición, Tomo I, Nº 103, pág. 202.

*Estudio Jurídico*  
*Dr. Ruben Correa Freitas*  
*Abogado*

órganos del Estado. En otros términos, los cometidos de las personas públicas, “constituye la materia como elemento determinante de sus respectivas competencias.”<sup>14</sup>

A partir de la Reforma Constitucional de 1997, en nuestro Derecho se distingue entre la materia departamental y la materia municipal (Constitución, art. 262 inciso tercero). Según MARTINS “es materia departamental toda tarea o actividad pública en la que exista un interés del Departamento que predomine sobre el interés del Estado y no haya sido asignada a otro órgano del Estado”.<sup>15</sup> Por su parte, la Profesora Titular de Derecho Administrativo, Dra. Cristina VÁZQUEZ señala sobre la materia que es competencia de los Gobiernos Departamentales: “Hemos aludido a la materia departamental al analizar el régimen jurídico de la descentralización territorial en la Constitución de 1967. Las consideraciones entonces efectuadas no varían a la luz de la reforma, en lo que guarda relación con la distinción entre materia nacional y departamental. Destacábamos que el Gobierno y la Administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente, que la materia departamental queda limitada también por otras disposiciones constitucionales que atribuyen competencia a órganos nacionales o prevén la organización de servicios como Entes Autónomos o Servicios Descentralizados, y que, en las zonas difusas, la Ley ordinaria será la que efectúa el deslinde.”<sup>16</sup>

En lo que se refiere a la distinción entre la materia departamental y la materia municipal, la llamada Ley de “Descentralización política y participación ciudadana”, Ley N° 18.567 de fecha 13 de setiembre de 2009, por la que se crearon los Municipios, como un tercer nivel de gobierno y administración, estableció en el art. 6° lo que es la materia departamental y en el art. 7° definió a la materia municipal.

---

<sup>14</sup> SAYAGUÉS LASO, Enrique, Ob. cit., Tomo I, N° 105, pág. 205.

<sup>15</sup> MARTINS, Daniel Hugo, “El Gobierno y la Administración de los Departamentos”, Tomo II, pág. 71.

<sup>16</sup> CORREA FREITAS, Ruben y VÁZQUEZ, Cristina, “La Reforma Constitucional de 1997”, F.C.U., Mdeo., 1997, págs. 130-131.

*Estudio Jurídico*  
*Dr. Ruben Correa Freitas*  
*Abogado*

Posteriormente, se sancionó la Ley N° 19.272 de fecha 18 de setiembre de 2014, que sustituyó y derogó a la Ley N° 18.567, incorporando diversas modificaciones que habían sido introducidas por las Leyes N° 18.644 de 11 de febrero de 2010 y N° 18.668 de 7 de junio de 2010. En la Ley vigente que es la N° 19.272 se define en el art. 6° lo que es la materia departamental y en el art. 7° lo que constituye la materia municipal. Es así como en el art. 6 numeral 1) de la Ley N° 19.272 se precisa que la materia departamental estará constituido por: *“Los cometidos que la Constitución y las leyes asignen a los Gobiernos Departamentales.”* En el numeral 2): *“Los asuntos que emerjan de acuerdos entre el Gobierno Nacional y el Departamental.”* Corresponde destacar especialmente, que en el numeral 4 del art. 6° de la Ley N° 19.272 de fecha 18 de setiembre de 2014, se establece como materia departamental:

*“4) La definición y diseño de las políticas referidas al ordenamiento territorial, en el marco de las disposiciones de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, así como de la legislación vigente en materia nacional y departamental.”*

De todo lo expuesto precedentemente, y fundamentalmente del análisis de la legislación vigente en nuestro país, tanto de las normas constitucionales como de las normas legales, surge en forma clara que los Gobiernos Departamentales y los Municipios, no tienen competencia para regular la materia ferroviaria, ni para determinar el trazado de las líneas férreas en el territorio nacional, como tampoco lo tienen, por ejemplo, para definir el trazado y mantenimiento de las rutas nacionales, que es competencia del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

c).- Finalmente, el tercer elemento de la competencia son los *poderes jurídicos* que el Derecho objetivo asigna a las entidades estatales, para que puedan ejercer sus cometidos. Dichos poderes jurídicos son las potestades que tienen las personas públicas estatales, *“que corresponden a las llamadas funciones jurídicas*

*estatales, pueden ser poderes de legislación, de administración o jurisdiccionales, y aún potestad constituyente.”<sup>17</sup>*

Corresponde estudiar en qué medida puede incidir en el llamado “Proyecto Ferrocarril Central”, y en especial el tema de la remodelación de las vías férreas entre las ciudades de Montevideo y Paso de los Toros, para hacer viable el transporte de madera por tren hacia el Puerto de Montevideo, con la Ley N° 18.308 de fecha 18 de junio de 2008, llamada de “*Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*”.

El art. 1° de la Ley N° 18.308 “*establece el marco regulador general para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, sin perjuicio de las demás normas aplicables y de las regulaciones, que por remisión de ésta, establezcan el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales.*” El art. 2°, a su vez, precisa que: “*Los instrumentos de ordenamiento territorial son de orden público y obligatorios en los términos establecidos en la presente ley.*” En el art. 5° se definen los principios rectores del ordenamiento territorial, previéndose en el literal b) lo siguiente: “*la coordinación y la cooperación entre sí, sin perjuicio de las atribuciones atribuidas a cada una, de las entidades públicas que intervienen en los procesos de ordenamiento del territorio y el fomento de la concertación entre el sector público, el privado y el social.*”

En el Título VII, se establece la “*Coordinación Interinstitucional para el Ordenamiento Territorial*”. En tal sentido, el art. 74 prescribe: “*Los Gobiernos Departamentales con la colaboración del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), a través de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, deberán asegurar la debida coordinación y compatibilidad entre los diversos instrumentos del ámbito departamental entre sí y con los instrumentos de los ámbitos nacional y regional en lo aplicable.*”

El art. 75 de la Ley N° 18.308 de fecha 18 de junio de 2008, crea el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial, para la debida coordinación de las estrategias

---

<sup>17</sup> SAYAGUÉS LASO, Enrique, Ob. cit., Tomo I, N° 106, pág. 206.

nacionales con incidencia en el territorio. Dicho Comité será presidido por el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, estando integrado por los Ministros de Transporte y Obras Públicas; Ganadería, Agricultura y Pesca; Industria, Energía y Minería; Turismo; Defensa Nacional; Economía y Finanzas; el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Presidente del Congreso de Intendentes.

El art. 76 de la Ley N° 18.308 establece los cometidos de este Comité Nacional, destacándose especialmente lo dispuesto en el literal c): *“Efectuar la declaración de interés nacional y urgente ejecución de las obras públicas promovidas por los órganos del Gobierno Nacional cuando éstas resulten incompatibles con cualquiera de los instrumentos de ordenamiento territorial, promoviendo su revisión.”*

Sobre este tema, corresponde destacar especialmente que los Gobiernos Departamentales de Montevideo, Canelones, Florida, Durazno y Tacuarembó, con la firma de los Intendentes, presentaron en el año 2019 la conformidad con el “Proyecto Ferrocarril Central”, sin haber formulado observaciones u objeciones al trazado de la vía férrea entre Montevideo y Paso de los Toros.

### III.- LA COMPETENCIA DE LA CORTE ELECTORAL

**6.- Rol de la Corte Electoral.** El caso que se presenta en esta consulta, se trata concretamente de un hecho público y notorio, como es la recolección de firmas entre ciudadanos de diversas ciudades del Interior del país, que se encuentran localizadas en el tramo de la vía ferroviaria entre las ciudades de Montevideo y Paso de los Toros. Dicha recolección de firmas tiene como objetivo presentar una iniciativa popular local ante la Junta Departamental, para que se sancione un Decreto con fuerza de ley en su jurisdicción (Constitución, art. 260), con la finalidad de prohibir el pasaje y tránsito de trenes y formaciones ferroviarias, por la zona urbana de la

respectiva localidad (por ejemplo Carlos Reyles y Santa Bernardina en el Departamento de Durazno; Sarandí Grande en el Departamento de Florida; Joanicó en el Departamento de Canelones), del llamado "Proyecto Ferrocarril Central" que unirá el Puerto de Montevideo con la ciudad de Paso de los Toros.

Sobre esta iniciativa popular local, debe señalarse lo siguiente:

- a) En primer lugar, se trata de una iniciativa popular local prevista en el art. 305 de la Constitución de la República, que expresa: *"El quince por ciento de los inscriptos en una localidad o circunscripción que determine la ley, tendrá el derecho de iniciativa ante los órganos del Gobierno Departamental en asuntos de dicha jurisdicción."*
- b) Dicha disposición que tiene su origen en la Constitución de 1934, fue reglamentada originalmente por los arts. 78 y 79 de la Ley N° 9.515 de fecha 28 de octubre de 1935. El art. 79 de la Ley Orgánica Municipal que estableció el mecanismo del referéndum en caso de pronunciamiento negativo de la Junta Departamental o del vencimiento del plazo de sesenta días, era inconstitucional en relación con la Constitución de 1934, habiendo sido derogado por oposición superviniente por la Constitución de 1942.
- c) Posteriormente, el art. 305 de la Constitución fue reglamentado por el art. 16 de la Ley N° 18.567 de fecha 13 de setiembre de 2009; y actualmente la iniciativa popular local está reglamentada por el art. 16 de la Ley N° 19.272 de fecha 18 de setiembre de 2014. En dicha disposición legal se prevé que las firmas deben ser presentadas ante la Junta Departamental y posteriormente enviadas a la Corte Electoral para su validación. En cuanto a los efectos de la presentación de la iniciativa popular local, sólo están previstos en la Ley N° 19.272 en la hipótesis en que se presente una iniciativa para la creación de un Municipio.
- d) A mi juicio, no hay duda alguna que el art. 16 de la Ley N° 19.272 derogó tácitamente los arts. 78 y 79 de la Ley N° 9.515, en materia de iniciativa popular local, sin perjuicio de que el art. 79 de la Ley Orgánica Municipal ya está derogado desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1942.

- e) En consecuencia, la iniciativa popular local se rige actualmente por lo dispuesto por el art. 305 de la Constitución de la República y por el art. 16 de la Ley N° 19.272 de fecha 18 de setiembre de 2014.

En lo que se refiere a las competencias de la Corte Electoral en la iniciativa popular local, que eventualmente se podría promover por ciudadanos de diversas localidades de nuestro país, ubicadas en el trazado de la línea férrea entre Montevideo y Paso de los Toros, corresponde expresar que la misma tiene función jurisdiccional. En efecto, el art. 322 literal C) de la Constitución de la República reza:

***“C) Decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan, y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum.”***

Como enseña GROS ESPIELL, debe distinguirse entre los actos electorales y los procedimientos de gobierno directo, como es el caso de la iniciativa popular y el referéndum, en donde no hay una manifestación de voluntad dirigida a elegir autoridades. Aclara el citado Profesor Emérito de Derecho Constitucional que: *“...el apartado c) del artículo 322 distingue con claridad, aceptando este criterio unánime de la doctrina, entre la competencia de ser juez de las elecciones y la de ser juez de los actos de plebiscito y referéndum, con lo cual se afirma radicalmente la distinción entre los conceptos de acto electoral y actos de plebiscito y referéndum.”*<sup>18</sup>

De conformidad con lo previsto por el art. 16 de la Ley N° 19.272 de fecha 18 de setiembre de 2014, la Corte Electoral tiene la competencia para validar las firmas presentadas en el caso de la iniciativa popular local. Pero como la Corte Electoral es juez de los actos de plebiscito y referéndum, tiene la competencia para analizar la pertinencia o viabilidad jurídica del recurso presentado.

En tal sentido, corresponde expresar que sobre la procedencia o no de la interposición del recurso de referéndum contra los tributos decretados por los Gobiernos Departamentales, la Corte Electoral en las Sentencias N° 24.369 de fecha

---

<sup>18</sup> GROS ESPIELL, Héctor, *“La Corte Electoral del Uruguay”*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 1990, pág. ricano de Derechos Humanos, Costa Rica, 1990, pág. 245.

*Estudio Jurídico*  
*Dr. Ruben Correa Freitas*  
*Abogado*

6 de julio de 1988 (caso Intendencia de Flores); N° 25.942 de fecha 31 de julio de 1996 (caso Intendencia de Rocha); y N° 27.333 de fecha 22 de marzo de 2017 (caso Intendencia de Colonia), rechazó la interposición del mismo, por entender que debe interpretarse armónicamente con el art. 79 inciso segundo de la Constitución de la República.

Sobre la iniciativa popular en materia departamental, formulada por ciudadanos inscriptos en el Departamento de Flores, invocando los arts. 78 y 79 de la Ley N°.9.515, para que la Junta Departamental sancionara un decreto permitiendo la libre circulación en las plantas urbanas y suburbanas, a todos los ciclistas y motociclistas que lo hicieran sin llevar puesto el llamado casco protector, siempre que condujeran a una velocidad inferior a los cuarenta kilómetros, la Corte Electoral por Sentencia N° 27.023 de fecha 27 de agosto de 2009, resolvió no hacer lugar a la procedencia de la iniciativa popular referida, por ser su contenido materia nacional y no departamental.

A mi juicio, en caso de que se concrete la presentación de iniciativas populares locales, formuladas por ciudadanos solicitando que las Juntas Departamentales sancionen decretos prohibiendo el pasaje y tránsito de los trenes por la zona urbana de determinadas localidades, del llamado "Proyecto Ferrocarril Central" que unirá el Puerto de Montevideo con la ciudad de Paso de los Toros, la Corte Electoral tiene competencia para:

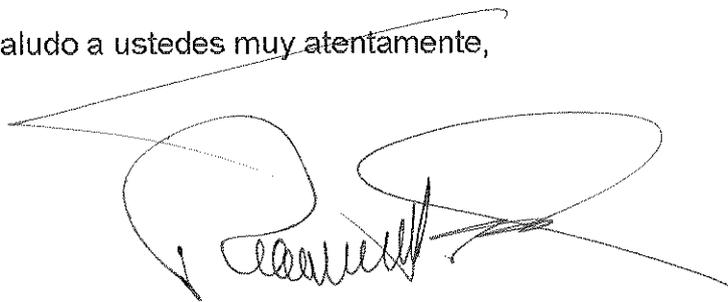
- a) En primer lugar, la Corte Electoral podrá validar o no validar las firmas presentadas con la iniciativa popular local.
- b) En segundo lugar, la Corte Electoral podrá desestimar las iniciativas populares locales, por tratarse de materia nacional y no de materia departamental, lo relacionado por la regulación de la materia ferroviaria, esto es la construcción, mantenimiento y trazado de las vías férreas en todo el territorio nacional, en especial el llamado "Proyecto Ferrocarril Central".

*Estudio Jurídico*  
*Dr. Ruben Correa Freitas*  
*Abogado*

- c) En tercer lugar, la Corte Electoral podrá declarar que el art. 79 de la Ley N° 9.515 de fecha 28 de octubre de 1935, ha sido derogado por oposición superviniente con la Constitución uruguaya de 1942, así como con las Constituciones de 1952 y 1967, por lo que no será posible realizar un referéndum si las Juntas Departamentales rechazan las iniciativas o no se pronuncian en el plazo de sesenta días. A diferencia de la inconstitucionalidad de las leyes, que sólo que puede ser declarada por la Suprema Corte de Justicia (Constitución, art. 257), la declaración de que una ley ha sido derogada por oposición superviniente por una Constitución posterior (Constitución de 1942, art. 279; Constitución de 1967, art. 329), puede ser realizada por cualquier órgano del Estado, en este caso por parte de la Corte Electoral.

Considero que he dado respuesta a las diversas interrogantes que se me formularon en la consulta escrita, sin perjuicio de lo cual quedo a vuestras órdenes para cualquier aclaración o ampliación de este informe.

Sin otro particular, saludo a ustedes muy atentamente,



*Dr. Ruben Correa Freitas*

*Profesor Titular de Derecho Constitucional*

*Director del Instituto de Derecho Constitucional*

